

Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH)

Directie: Bestuursdienst

Cluster: Voorraad

Registratienummer: MG-99-23

Datum: 3 november 1999

Strekking: Bekendmaking van beleid

Relatie met andere circulaires: -

Telefoonnummer: inspectie van de volkshuisvesting in de desbetreffende provincie (zie bijgevoegde lijst)

Aan: de besturen van toegelaten instellingen; de colleges van burgemeester en wethouders

Onderwerp: Besluit beheer sociale-huursector (BBSH); Toepassing van het toezicht

Geacht college/bestuur,

Inleiding

Op 28 juni 1999 heb ik de Tweede Kamer schriftelijk (TK 98/99 24508, nr. 52) geïnformeerd over de wijze waarop ik in de periode tot aan de eventueel uit de Nota wonen in de 21e eeuw voortvloeiende nieuwe regelgeving toezicht wil houden op de werkzaamheden van de toegelaten instellingen (t.i.).

De fundamentele discussie over de taak en plaats van t.i.'s zal plaatsvinden in het kader van de Nota wonen in de 21e eeuw. In de interimfase – tussen huidige regelgeving en de conclusies naar aanleiding van de Nota Wonen – wil ik een toezichtsbeleid voeren dat geen onnodige belemmeringen opwerpt om adequaat in te spelen op de marktveranderingen, maar anderzijds ook geen precedenten schept die de beslissingsmarge na de toekomstdiscussie nu al te zeer oprekt.

Met deze circulaire informeer ik u over de wijze van toepassing van het toezicht in de interimfase.

Samengevat komt dit neer op een beleid dat weliswaar op de inhoud ruimer is dan de formele speelruimte die het BBSH geeft, maar een beoordelingskader kent dat vooraf een oordeel geeft over bepaalde voorgenoemen activiteiten.

Toezicht op de toegelaten instellingen

1. Aanleiding

a. Huidige BBSH

In het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH), laatstelijk gewijzigd per besluit van 17 december 1998 (Stb. 1998 nr. 722), is vastgelegd dat t.i.'s uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting, ver-
bijzonderd in de volgende prestatievelden: het betaalbaar huisvesten van de doelgroep, het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit, het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer, de continuïteit op financieel terrein en de leefbaarheid (het laatste prestatieveld is toegevoegd in 1997). Bovengenoemde prestatievelden worden ook wel aangeduid als de kerntaken of kernactiviteiten van de t.i.. Met name door de toevoeging van het prestatieveld leefbaarheid is het werkkterrein van de corporaties aanzienlijk verbreed. Doordat activiteiten in het kader van leefbaarheid wel in het belang van de volkshuisvesting moeten zijn is tevens ruimte voor interpretatie ontstaan.

b. Relevante ontwikkelingen

Allerlei relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld de verbeterde economische omstandigheden, hetgeen onder meer een sterke groei van de koopwoningmarkt tot gevolg heeft, de vergrijzing van de bevolking met de daaraan gekoppelde nieuwe vragen en de voortschrijdende individualisering in de maatschappij vragen een andere benadering van de burger. Het ligt voor de hand dat t.i.'s op deze nieuwe woonwensen kunnen en willen inspelen. Ook hebben de t.i.'s een zekere vrijheid nodig om in te kunnen spelen op de omslag in de volkshuisvesting van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. In sommige delen van het land is deze omslag gaande. Deze ontwikkelingen kunnen voor de corporaties grote gevolgen hebben, met name indien zij zich niet tijdig hierop kunnen voorbereiden. Het aanpassen aan de wensen van de

markt leidt er toe dat sommige t.i.'s aanlopen tegen de grenzen van de regelgeving.

2. Kernactiviteiten van toegelaten instellingen

De centrale norm voor het handelen van een t.i. wordt ingegeven door het begrip 'in het belang van de volkshuisvesting'. De beschikbare (financiële) middelen moeten ook daadwerkelijk voor dit belang worden aangewend. Het belang van de volkshuisvesting is geen universeel vast te stellen begrip. Ik acht dat ook niet wenselijk. Invulling van dat begrip is afhankelijk van de opgave binnen de woningmarkt en de omstandigheden waar t.i.'s zich in bevinden. De eigen keuzevrijheid van t.i.'s, het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en de betrokkenheid van huurders bij het bepalen van het beleid en beheer van de t.i. vormen, tezamen met de voorwaarden die het Rijk daarvoor schept, het afwegingskader om te komen tot wat in het concrete geval het belang van de volkshuisvesting is.

Het belang van de volkshuisvesting wordt dus op lokaal niveau ingevuld. Daartoe is het voeren van overleg vooraf over deze en andere belangrijke onderwerpen tussen gemeenten, t.i.'s en huurders belangrijk, bij voorkeur resulterend in prestatieafspraken. Zeker omdat daarmee het afwegingsproces van wat dan in de concrete situatie gekenmerkt wordt als het volkshuisvestingsbelang transparant wordt gemaakt.

De beslissing die de t.i.'s daarna nemen, dient voor de interne en externe toezichthouder kenbaar te zijn. Het is aan mij om uiteindelijk, en in beginsel achteraf, aan de hand van interne en externe signalen te beoordelen of een t.i. in redelijkheid tot die beslissing had kunnen komen en of het handelen in het belang is van de volkshuisvesting. Bij mijn oordeel zal ik mee laten wegen in hoeverre bij het lokale afwegingsproces het gemeentelijk beleid in acht is genomen. Als ik als toezichthouder tot het oordeel kom dat het handelen van de

t.i. niet in het belang van de volkshuisvesting is, kan ik de t.i. een aanwijzing geven het beleid en/of het beheer aan te passen.

Ik mag constateren dat t.i.'s met voortvarendheid het hen in het BBSH 1997 opgedragen vijfde prestatieveld leefbaarheid hebben opgepakt. Gelet op de verantwoordelijkheid van andere partijen (gemeenten, particulieren) bij het aanpakken van de leefbaarheid (het BBSH spreekt ook van: 'de corporatie draagt bij aan de leefbaarheid') wijs ik u er op, dat de t.i. haar leefbaarheidsactiviteiten dient te beperken tot buurten en wijken waar de woningen overwegend in haar bezit zijn. T.i.'s zijn medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid in die buurten en wijken. Ik acht het in de regel niet in het belang van de volkshuisvesting, dat t.i.'s activiteiten gaan ontplooiën in wijken en buurten, waar zij geen bezit hebben. In die buurten en wijken ligt de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de leefbaarheid bij anderen. Voorts dienen de activiteiten een duidelijke relatie te hebben met het wonen.

3. Nevenactiviteiten

Het BBSH kent een tweetal harde grenzen als het gaat om de afbakening van het werkgebied van de t.i.. Ten eerste mogen t.i.'s geen complexen van huur- en koopwoningen bouwen, waarbij de koopsom van de bouwrijpe grond vermeerderd met de aanneemsom per aanbesteding gemiddeld per woning hoger ligt dan f 261.000,- (art 11b BBSH). Ten tweede mogen zij geen diensten verlenen buiten de eigen 'klanten' (kring van (potentiële) huurders en in geval van verkoop eigen bezit (potentiële) kopers) ook al zijn deze diensten gerelateerd aan de kernactiviteit (art 11 lid 2 BBSH). Het is mij gebleken dat zich situaties voordoen waarbij verbreding van de activiteiten in het belang van de volkshuisvesting is en in het bijzonder voor de doelgroep van beleid. Veranderende woonwensen en de integraliteit van de volkshuisvestelijke aanpak van bijvoorbeeld de herstructurering kan het noodzakelijk maken voor t.i.'s dat zij duurdere huur- en koopwoningen bouwen en diensten verlenen buiten de eigen kring van (potentiële) huurders en kopers. Ik beschouw dat als nevenactiviteiten,

die formeel buiten het werkgebied van het BBSH vallen. In navolgende geef ik aan hoe en onder welke voorwaarden ik dergelijke nevenactiviteiten van t.i.'s toch wil toestaan. De invulling en uitvoering van dit beleid vereist de nodige zorgvuldigheid. Het uitgangspunt dient gelijke verhoudingen met marktpartijen te zijn. Dit betekent ook dat kosten gemaakt door de verbinding niet ten laste van de t.i. mogen worden gebracht en dat interne financiering tegen marktconforme voorwaarden moet geschieden. Aangezien er sprake is van activiteiten die formeel niet binnen het BBSH passen, moeten deze activiteiten vooraf ter goedkeuring aan mij worden voorgelegd. Hierbij dient de t.i. aan te geven of de activiteit wordt uitgevoerd binnen het instituut t.i. of via een verbinding en dan met name het soort verbinding.

4. Criteria

Bij de beoordeling van nevenactiviteiten, die buiten het BBSH vallen en die vooraf aan mij moeten worden voorgelegd is het een absolute voorwaarde dat deze activiteiten een volkshuisvestelijk karakter dragen en een samenhang vertonen met de kernactiviteiten. Daarnaast zal ik de volgende criteria hanteren:

1. De volkshuisvestelijke prestaties op de kerntaken van de t.i. dienen boven elke twijfel verheven te zijn. De beoordeling hiervan vindt plaats op basis van het terzake bij de betrokken gemeente ingewonnen oordeel over het door de t.i. in acht te nemen gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid;
2. Niet alleen de financiële continuïteit van de t.i. moet buiten twijfel staan. Ook bij de uitvoering van nevenactiviteiten dient er sprake te zijn van een aanvaardbaar en dus beperkt financieel risico;
3. Nevenactiviteiten worden als belastingplichtige activiteiten aangemerkt;
4. Eventueel beschikbaar gesteld kapitaal van de t.i. aan de verbinding dient onder marktconforme voorwaarden te geschieden. Het moet aannemelijk zijn dat uiteindelijk aan de kerntaken een bijdrage wordt geleverd;
5. Het toezicht mag niet worden belemmerd.

5. Verbindingen met andere rechtspersonen of vennootschap

In het BBSH is geregeld dat de t.i. slechts een verbinding aangaat indien dit noodzakelijk is om invulling te geven aan de vijf eerder genoemde prestatievelden. Deze regel is ingegeven door de gedachte dat een corporatie slechts in uitzonderingsgevallen een verbinding zou aangaan om vorm te geven aan de taken op de vijf prestatievelden (kerntaken). Ondanks consolidatiebepalingen in het BBSH maakt het onderbrengen van kerntaken van de t.i. in een verbinding de doorzichtigheid en controleerbaarheid van de t.i. veelal niet eenvoudiger. Door de introductie van het noodzakelijkheidsbeginsel is een drempel opgeworpen bij het aangaan van verbindingen. Uit het BBSH volgt dat de t.i. zelf beslist of zij het noodzakelijk acht om een verbinding aan te gaan. Dergelijke beslissingen zijn in het BBSH niet onderworpen aan preventief toezicht. De keuze daartoe dient de t.i. in het Jaarverslag te motiveren. In de praktijk blijken er goede redenen te kunnen zijn om kern- en/of nevenactiviteiten onder te brengen in een verbinding. Zo worden samenwerkingsrelaties met anderen juridisch vormgegeven in een gezamenlijke rechtspersoon. Bijvoorbeeld kan door het aangaan van een PPS-constructie de samenwerkingsrelatie van de corporatie met bijvoorbeeld gemeenten en projectontwikkelaars juridisch helder vorm worden gegeven. Ook het onderbrengen van beheer of onderhoud in een verbinding komt voor.

Gelet op deze ontwikkelingen zal ik aan het noodzakelijkheidsprincipe een ruimere invulling geven. Dit betekent niet dat elke verbinding nu zal worden toegestaan. Zo is een verbinding waarbij het via een zakelijk genotsrecht bezwaren van woningen ten gunste van een andere rechtspersoon, waarna die woningen door die andere rechtspersoon worden verhuurd – een werkzaamheid die bij uitstek tot de taak van de toegelaten instelling behoort – niet acceptabel. Er kan immers niet worden aangenomen, dat voor het voeren van een zo goed mogelijk verhuurbeleid een andere rechtspersoon nodig is.

Afhankelijk van de aard van de (neven)activiteiten kan de t.i. bepalen voor welke constructie zij kiest. Verbindingen worden soms opgezet

om kernactiviteit en nevenactiviteit zo goed mogelijk van elkaar te onderscheiden en transparant te maken. Eventuele financiële risico's die gepaard gaan met het opzetten van nevenactiviteiten worden daarmee beter afgeschermd. Echter, door de effectiviteit van handelen mag het interne en externe toezicht niet belemmerd worden.

6. Procedure

Een nevenactiviteit dient de corporatie te melden bij de Inspectie Volkshuisvesting onder overlegging van de navolgende informatie:

1. Motivering waarom de t.i. de activiteit wil uitvoeren;
2. Aangeven voor welke constructie/verbinding is gekozen en een (voorlopige) oprichtingsakte;
3. Een risicoanalyse.

Elke melding zal door de Inspectie Volkshuisvesting schriftelijk worden bevestigd. De afhandelingstermijn zal overeenkomen met de termijn van meldingsplichtige besluiten (maximaal 13 weken tenzij de informatie inadequate is). Bezwaar tegen een besluit zal via de normale AWB-procedure lopen.

Voor het beoordelen van de financiële risico's voor de financiële continuïteit zal ik, zo nodig, een beroep doen op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV).

In het bovenstaande heb ik het voorgestane (ruimere) toezichtsbeleid uiteengezet. Dit toezichtsbeleid zal zich in de tijd uitstrekken tot de implementatie van de uiteindelijke

resultaten van de Nota wonen in de 21e eeuw in aangepaste c.q. nieuwe regelgeving. Bij het geven van het oordeel over de prestaties over het verslagjaar 1998 zal ik voor de beoordeling van de activiteiten en de motivering van verbindingen van de corporaties rekening houden met het vorenstaande.

Voor nadere informatie over deze circulaire kunt u terecht bij de desbetreffende Inspectie Volkshuisvesting.

*Hoogachtend,
De Staatssecretaris van
Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.W. Remkes.*

Bijlage

Voor informatie omtrent het Besluit beheer sociale-huursector kunt u terecht op onderstaande telefoonnummers cq adressen van de Inspecties van de Volkshuisvesting voor de provincie.

Groningen, Friesland en Drenthe
Cascadeplein 10
Postbus 1318
9701 BH Groningen
Tel: 050-5992700
Fax: 050-5992711

Overijssel
Hanzelaan 310
Postbus 7006
8007 HA Zwolle
Tel: 038-4695555
Fax: 038-4695560

Gelderland
Pels Rijkenstraat 1
Postbus 750
6800 AT Arnhem
Tel: 026-3528456
Fax: 026-3528457

Utrecht
Maliebaan 18
Postbus 85185
3508 AD Utrecht
Tel: 030-2335511
Fax: 030-2335550

Noord-Holland en Flevoland
Kennemerplein 6-8
Postbus 5054
2000 GB Haarlem
Tel: 023-5150700
Fax: 023-5150701

Zuid-Holland
Huis te Landelaan 492
Postbus 3254
2280 GG Rijswijk
Tel: 070-3985811
Fax: 070-3985800

Noord-Brabant en Zeeland
't Schimmelt 28
Postbus 6469
5600 AV Eindhoven
Tel: 040-2652911
Fax: 040-2467311

Limburg
Rue Ceramique 1-d
Postbus 1118
6201 BC Maastricht
Tel: 043-3514100
Fax: 043-3514121